

Agricultura, reforma agrária e crise na década de 90

Luiz A. M. Filgueiras/UFBA

Introdução:

"Via democrática x "Via Prussiana" (1)

O desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira deu origem, no pós-guerra, a um projeto de "modernização", em escala nacional, que culminou com a "industrialização" da agricultura a partir da segunda metade dos anos 70 e, posteriormente, implicou no surgimento dos chamados "complexos agro-industriais" (Kageyama et al, 1987) (2).

Esse desenvolvimento, do ponto de vista político, se efetivou, em suas linhas mais gerais, de forma semelhante à chamada "via prussiana", tal como definida nos debates clássicos ocorridos nos fins do século passado e no início do atual. Os estudos realizados sobre a questão agrária nesse período (Max, 1894; Engels, 1894; Kautsky, 1898 e Lenin, 1898 e 1915) demonstraram que o desenvolvimento da agricultura apresentou, no essencial - nas formações econômico-sociais que tinham o modo de produção capitalista como dominante, particularmente naqueles países que hoje ocupam lugar hegemônico na divisão internacional do trabalho (3) -, dois caminhos bastante distintos entre si e cuja maior consequência foi a consolidação de diferentes estruturas de propriedades, posse e uso da terra (Filgueiras, 1984).

A ocorrência de caminhos diversos tem a sua explicação fundamentada, principalmente, em duas circunstâncias. A primeira foi a existência de diferentes formações históricas com estruturas econômicas e sociais pré-capitalistas muito distintas, a partir das quais o modo de produção capitalista se originou e onde, posteriormente, estabeleceu a sua dominação. A segunda, em boa parte decorrente da anterior, foi a forma e o modo como a burguesia impôs politicamente a

sua hegemonia ao conjunto da sociedade: aliando-se à classe dos proprietários latifundiários, do antigo modo de produção em decadência, contra o campesinato, o operariado e outras camadas sociais; ou, em sentido contrário, aliando-se a estas últimas para derrotar política e economicamente a antiga classe dominante.

Desse modo, pode-se distinguir a "via democrática" do desenvolvimento capitalista na agricultura da "via prussiana"; a primeira tendo ocorrido, em sua forma clássica, na França e a segunda na Alemanha. Entre essas duas alternativas, combinando elementos de ambas, é possível identificar outras formas assumidas pelo desenvolvimento do capitalismo na agricultura. Contudo, todas elas acabam por se aproximar em suas linhas gerais, isto é, naquilo que possuem de essencial, de um dois caminhos principais.

Na França, a chamada "via democrática" eliminou as coações extra-econômicas dos antigos senhores feudais sobre os camponeses, ao mesmo tempo em que tomou as terras dos primeiros para distribuí-las entre esses últimos. Para isso, e talvez por isso mesmo, o processo se apresentou como o mais radical dos movimentos que levaram a burguesia ao poder em toda a Europa, implicando no desvanecimento total da aristocracia, cujo poder emanava da propriedade fundiária. Assim, o desenvolvimento do capitalismo na agricultura se realizou através da pequena propriedade que, ao longo do tempo, passou por um processo de diferenciação interna que levou à sua modernização, capitalização e integração ao mercado capitalista.

Por outro lado, a "via prussiana" se caracterizou pela manutenção dos latifúndios, que foram tecnificados e modernizados, transformados em grandes propriedades e explorações capitalistas que passaram a empregar trabalho assalariado

e a ter no lucro o objetivo maior da sua produção. Ainda de acordo com os referidos autores, o determinante fundamental desse tipo de transformação foi o maior amadurecimento e, consequentemente, o maior aprofundamento das contradições entre as duas classes emergentes do capitalismo na Alemanha: a burguesia e o proletariado moderno. Portanto, a alternativa política mais segura e viável para as transformações capitalistas na agricultura, materializou-se na aliança da burguesia e dos grandes proprietários fundiários contra o resto da sociedade. Daí a permanência da grande propriedade, a inexistência de uma reforma agrária e o predomínio da grande exploração capitalista na agricultura.

Em síntese, a reforma agrária não se apresenta como um caminho inexorável e pré-definido para o desenvolvimento capitalista na agricultura, imposto por uma suposta racionalidade econômica presente no funcionamento deste modo de produção, e muito menos associa-se, necessariamente, a algum tipo de transformação socialista; embora possa se observar a sua implementação em várias revoluções sociais e políticas no século XX que romperam com a ordem capitalista. O trilhar desse caminho - quer nas transições de sociedades pré-capitalistas para sociedades capitalistas, isto é, no âmbito das revoluções burguesas; quer em sociedades capitalistas já constituídas, como foram os casos do Japão e da Itália depois da segunda guerra mundial, com as chamadas reformas agrárias corretivas; ou mesmo nos processos de revoluções socialistas - é definido no âmbito essencialmente político e resulta do embate das forças sociais em pugna, e não de algum determinismo econômico situado antes e fora da história.

Capitalismo e agricultura

No Brasil, os laços entre a burguesia e a grande propriedade fundiária se constituíram desde as origens do seu processo de industrialização (Silva, 1976). Essa aliança se estreitou ao longo do seu desenvolvimento incorporando o grande capital internacional e se afirmou em diversos momentos da sua história; em especial tornou-se explícita e irreversível a partir do golpe de Estado de 1964, culminando nos anos 70 e 80 com a "territorialização do capital monopolista" (Grazia-no da Silva, 1989). A "modernização conservadora", gestada desde os fins da Segunda Guerra Mundial e implementada com maior profundidade a partir dos anos 70, é a expressão acabada dessa aliança de classes - que garantiu os diversos interesses articulados em torno da grande propriedade fundiária e, reiteradamente, afastou a reforma agrária enquanto possibilidade de um

desenvolvimento democrático do capitalismo na agricultura brasileira.

Esse processo de "modernização", que implicou a dissolução do chamado "complexo rural" (Rangel, 1962 e 1963) como condição necessária para a formação do mercado interno para o capital, pode ser caracterizado a partir de sua segmentação em três momentos distintos, tendo por referência a diferenciação dos conceitos de "modernização da agricultura", "industrialização da agricultura" e "complexo agro-industrial" (Kageyama et al, Op.Cit.).

A "modernização da agricultura", a partir do pós-guerra e até a primeira metade da década de 60, caracterizou-se, essencialmente, como um processo de mudanças na base técnica da produção agrícola. Essas modificações se constituíram na introdução de máquinas importadas (tratores) e elementos químicos (fertilizantes e defensivos), bem como na substituições de ferramentas e culturas e na introdução de novas variedades. Nesta fase, as transformações na agricultura estavam limitadas pela capacidade de exportar e importar do país.

A "industrialização da agricultura", por sua vez, se efetivou a partir da segunda metade dos anos 60 e resultou do aprofundamento das transformações ocorridas anteriormente. A instalação no país de um ramo industrial fabricante de meios de produção para a agricultura (máquinas, equipamentos e insumos); a mudança qualitativa no caráter da mecanização, que deixou simplesmente de substituir a força animal e passou a substituir também a força de trabalho humana, possibilitando a sua extensão para todo o processo produtivo (do plantio à colheita); e, por fim, a generalização de relações de trabalho coletivas transformaram a agricultura num rumo de produção bastante semelhante a uma indústria. Por um lado, ela passou a depender cada vez mais da compra de insumos produzidos pela indústria e transformou-se principalmente numa produtora de bens intermediários (matérias-primas) para outros ramos de produção; e, por outro, passou a depender cada vez menos de circunstâncias impostas pela natureza, que limitam o seu processo produtivo (4).

Por último, a partir do fim dos anos 70, com o surgimento e a generalização de modernas agro-indústrias à jusante da agricultura e a especialização cada vez maior da produção agrícola, começaram a se formar os "complexos agro-industriais" (5) - que se caracterizam pelos estreitos laços (de natureza técnica, comercial e financeira) estabelecidos por certos segmentos das atividades agrícolas com a indústria fornecedora de seus insumos específicos (à montante) e com a

A "modernização conservadora", gestada desde os fins da segunda guerra mundial, afastou a reforma agrária enquanto possibilidade de desenvolvimento democrático do capitalismo na agricultura brasileira.

indústria processadora de seus produtos (à jusante).

Esses "complexos", dada a frágil articulação estabelecida entre os mesmos, tendem a ter dinâmicas específicas próprias, determinadas pela ação dos grandes capitais integrados no seu interior - em particular, através da demanda das respectivas agro-indústrias processadoras, que podem ter como destino final dos seus produtos o mercado interno e/ou a exportação. Essa nova circunstância implicou, por um lado, que o corte analítico setorial agricultura/indústria tornou-se inadequado para a compreensão da dinâmica da agricultura brasileira; pelo menos no que se refere à sua parte mais importante em termos do volume total produzido no país. Por outro lado, o corte agricultura de exportação/agricultura de mercado interno, feito tendo por referência o destino final dos produtos, também perdeu, em grande medida, a sua eficácia - devido à presença das agro-indústrias processadoras que fazem a "ponte" da relação produção agrícola/consumidor final e que, por sua vez, podem colocar os seus produtos em quaisquer mercados.

Todo esse processo, desenvolvido com muita rapidez e profundidade, tirou a "estabilidade" e a "segurança" do trabalhador rural, colocou em cena novos agentes sociais e despertou novos problemas e contradições. O latifúndio tradicional foi substituído por empresas capitalistas, ou ele mesmo se transformou, capitalizando-se com o apoio do Estado; o capital financeiro bancário - privado e estatal - tomou o lugar do comerciante local que exercia o papel de usuário; o pequeno produtor se "integrou" cada vez mais ao mercado, através da venda dos seus produtos e da compra de insumos industriais; esse mesmo produtor passou a ser ameaçado, de forma repentina e mais constantemente, de perda da posse de sua terra e a sua parcela mais pauperizada passou a assalariar-se em determinadas épocas do ano; e, por último, formou-se o proletariado rural, com grandes levas de trabalhadores totalmente despossuídos dos meios de produção e num permanente estado de insegurança no que se refere à possibilidade de emprego (Filgueiras, Op.Cit.).

As conseqüências sociais mais dramáticas da "modernização conservadora" no Brasil manifestaram-se nos últimos 25 anos, de forma mais ou menos intensa a depender de cada região, no aumento e na generalização dos conflitos a propósito da terra, através da "grilagem" ou da implementação de programas e projetos de órgãos do Estado⁽⁶⁾; no aumento do desemprego sazonal e no aparecimento de novas situações e problemas referentes ao pagamento e à piora das condições de trabalho do assalariado; na migração campo-cidade, que atingiu, nos últimos 30

anos, a impressionante marca de 30 milhões de pessoas, constituindo-se em fator fundamental de "inchaço" dos grandes centros urbanos; enfim, na piora das condições de vida da população rural e urbana.

Em suma, o mesmo desenvolvimento que teve a capacidade de equacionar do ponto de vista capitalista, a "questão agrícola" - referente a problemas associados à produção propriamente dita: o que, quanto, a que preço e para quem produzir -, impôs como contrapartida o agravamento da "questão agrária" - referente a problemas associados à propriedade, posse e uso da terra: com e de que forma produzir; que, em última instância, determina o emprego no campo e a migração para as cidades. No limite, pode-se afirmar que a "questão agrária" dos anos 50, 60 e 70 transformou-se na "questão urbana" dos anos 80, e, principalmente, desses anos 90.

O papel do Estado

Esse processo, que determinou a mudança da base técnica e social da produção agrícola e terminou por transformar a agricultura - nos seus segmentos mais importantes - num ramo de atividade semelhante a uma indústria, redefiniu a própria natureza da dinâmica da agricultura brasileira. À frente do mesmo, dirigindo-o e executando-o, sempre se fez presente uma aliança de classe cujo compromisso fundamental constituiu-se na preservação dos interesses econômicos, políticos e sociais articulados em torno da grande propriedade fundiária.

O Estado expressou essa aliança e soldou esses interesses, ao longo dos consecutivos governos por que passou o país até os dias atuais, através de políticas econômicas que se distinguiram, em cada momento do processo, pelos objetivos imediatos que visaram alcançar e os instrumentos de intervenção utilizados (Graziano da Silva, Op.Cit.).

Assim, até a primeira metade da década de 60, a política cambial constituiu-se no elemento central dessa coordenação exercida a partir do Estado, através do "confisco" sobre as exportações agrícolas e a transferência desses recursos para o fomento do processo de "industrialização por substituição de importações". Ao mesmo tempo, contudo, essa política possibilitou a importação de máquinas para a agricultura, que daria início ao processo de transformação de sua base técnica - associado ao projeto de "modernização" acima mencionado.

Num segundo momento, a partir de 1965 - com a internalização no país da indústria de bens de capital para a agricultura -, a política de crédito rural subsidiado cumpriu, principalmente, o papel

de costurar, juntamente com a proibição de importação de máquinas e equipamentos agrícolas, os interesses desse novo ramo industrial com a necessidade de se acelerar e aprofundar a transformação do processo de produção na agricultura - condição necessária para tornar os seus produtos mais competitivos nos mercados internacionais. Isto foi feito privilegiando-se, sobretudo, a modernização do latifúndio e a instalação de empresas rurais; embora muitas pequenas propriedades familiares, particularmente no Sul do país, também tenham se tecnificado em função, especialmente, das exigências colocadas pelas agro-indústrias. Desse modo, essa política viabilizou a criação simultânea de uma demanda por bens e produção para a agricultura e de um mercado cativo para a indústria recém instalada. Além disso, na outra ponta do processo produtivo, à jusante da agricultura, estimulou o surgimento de indústrias processadoras de produtos agrícolas - articulando, a partir de 1975, o processo de criação dos "complexos agro-industriais".

Por fim, nos anos 80, com a necessidade de se enfrentar a crise do balanço de pagamentos e a aceleração da inflação - e sob o monitoramento do Fundo Monetário Internacional, que exigiu a aplicação de um programa de "ajustamento" de caráter recessivo -, a política econômica para a agricultura redefiniu a importância do crédito agrícola subsidiado e colocou em posição de destaque a política de preços para os produtos agrícolas; em especial a política de preços mínimos. O Estado, através desse instrumento, passou a exercer o papel de árbitro dos conflitos de interesses internalizados nos "complexos" - protagonizados, por um lado, pelo pequeno e médio capital de natureza estritamente agrária e, por outro, pelo grande capital "integrado" de caráter multisetorial.

A crise dos anos 80

Desse modo, conforme explicitado na seção anterior, as transformações ocorridas ao longo do processo de modernização implicaram, ao nível do Estado e da formulação no seu interior das políticas econômicas para a agricultura, uma redefinição na forma de regulação dos interesses articulados em torno da grande propriedade fundiária (Graziano da Silva, Op. Cit.). As políticas de caráter macroeconômico-cambial e creditícia -, que possibilitaram a soldagem desses interesses e garantiram a aliança das diversas frações das classes dominantes até os anos 70, perderam relativamente a eficácia com o surgimento dos "complexos agro-industriais".

Em primeiro lugar, isso ocorreu em virtude do esgotamento do padrão de financiamento para as atividades agrícolas que, com a crise dos anos

80, se mostrou inviável de ser sustentado do ponto de vista político - principalmente em função da profunda crise financeira que se instalou no interior do Estado e, também, devido ao fato de já se ter alcançado os objetivos visados com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural. A disputa pelos "favores" do Estado, num momento de crise, entre as diversas frações do capital, juntamente com o fato de já se ter uma agricultura altamente capitalizada e com capacidade de caminhar sobre as próprias pernas, levou à perda de importância da política creditícia para a agricultura - tal como a mesma vinha, até então, sendo efetivada.

Em segundo lugar, a fragmentação dos inúmeros interesses articulados em torno da grande propriedade pelos diversos "complexos agro-industriais" passou a exigir não apenas políticas setoriais genéricas mas, sobretudo, políticas específicas destinadas a cada um dos segmentos, em particular - que, por uma lado, contemplassem de forma diferenciada os distintos "complexos" de acordo com a presença dos interesses dos mesmos no interior do aparelho de Estado e suas respectivas importâncias no conjunto dos objetivos governamentais; e, por outro, pudessem arbitrar os variados interesses internalizados em cada um deles.

Por isso, as políticas de preço e de estabelecimento de cotas por produto passaram a ter importância cada vez maior na regulação das atividades agrícolas, em particular daquelas articuladas no interior dos "complexos".

Na verdade, essa mudança de conteúdo na política agrícola se constituiu em um processo "lento e gradual", iniciado em 1979 e que chegou ao seu ápice em 1985, quando pela primeira vez, desde 1967, os empréstimos concedidos aos empresários rurais tiveram que ser pagos integralmente corrigidos, de acordo com a inflação do período, e acrescidos de uma taxa de juro real de 3% a.a. (Kageyama, Op. Cit.).

Nessa etapa (79/85), que coincide com a fase do "plante que o João garante", o discurso de prioridade à agricultura - produção para exportação, oferta de alimentos com preços estáveis para se combater a inflação e a produção de álcool com o objetivo de redefinição da matriz energética do país - entrou em contradição com a política concreta do governo, que apontava para a retirada dos subsídios embutidos no crédito rural. A reação dos empresários à época, através de suas representações corporativas e políticas no interior do Governo e do Congresso Nacional, foi de denunciar o que chamaram de incoerência e, até mesmo, de "traição" do governo: que acabava por se manifestar na ausência de uma política definida para a agricultura.

Na fase do "Plante que o João garante", o discurso de prioridade à agricultura entrou em contradição com a política concreta do governo.

Na realidade, a ausência de uma política clara e com regras estáveis expressava, ao mesmo tempo, o acirramento da crise econômica e um momento de transição, no qual a política de crédito subsidiado estava condenada, mas que ainda não se explicitara, de forma inequívoca, o novo caminho a ser seguido. Enfim, o aprofundamento da crise estrutural do padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro, ainda hoje em andamento, esfacelou as bases econômicas e políticas do crédito rural subsidiado.

Por um lado, do ponto de vista da política econômica, a fonte de recursos do crédito, que se baseava, fundamentalmente, nos depósitos à vista dos bancos comerciais e, só complementarmente, em recursos do tesouro nacional, secou de forma contínua. O crescimento da inflação provocou, ao longo dos anos, uma diminuição significativa do montante global dos referidos depósitos, uma vez que os seus titulares passaram a procurar formas de aplicação que propiciassem algum retorno. Isto significou a necessidade, cada vez maior, de captação de recursos do Tesouro Nacional e, portanto, do aumento potencial das pressões inflacionárias, via crescimento do déficit público. É claro que não havia apenas os subsídios à agricultura; no entanto, na "queda de braço" da luta política, os grandes proprietários e produtores rurais perderam para outros segmentos das classes dominantes que possuíam, naquele momento, maior influência no aparelho de Estado. A política econômica ortodoxa, aplicada a partir de acordos com o FMI, expressou essa correlação de forças desfavorável para a agricultura, ao mesmo tempo em que colocou uma "pa de cal" definitiva sobre a questão.

Por outro lado, no que se refere à estrutura produtiva, o processo de "modernização conservadora" transformou a agricultura num segmento da economia que, àquela altura, já podia caminhar por si mesmo, sem a necessidade de apoio ostensivo que até então era dado. No início dos anos 80, a passagem para uma agricultura moderna tecnologicamente e altamente capitalizada já estava feita. Daí a possibilidade objetiva do estado suspender a antiga forma de intervenção, substituindo-a por outra.

Por tudo isso, a reação dos produtores já referida, de natureza estritamente corporativista, apesar de procurar obscurecer o nítido favorecimento que lhes era dado pelo Estado - através da doação de dinheiro público durante pelo menos 15 anos -, e de denunciar a subordinação da política agrícola aos acordos com o FMI, não conseguiu barrar o fim da política de subsídios. Não adiantaram nem mesmo as profecias que anunciavam a derrocada e o desmantelamento da agricultura, com previsões de queda da produ-

ção e da produtividade, caso se confirmasse a mudança de política. Tudo em vão, a produção e a modernização passariam a ser induzidas, fundamentalmente, pela política de preços.

O desempenho da agricultura nos anos 80, particularmente em sua segunda metade, veio desmentir completamente as profecias dos arautos da grande propriedade e dos defensores dos interesses do empresariado agrícola. Apesar da crise geral do país e da retirada dos escandalosos subsídios, a agricultura não retrocedeu em sua base produtiva e tecnológica (Homem de Melo, 1990). Ao contrário, a produtividade cresceu e foram batidos, sucessivamente, recordes de produção, ano após ano, com destaque para as culturas de grãos (7).

Enfim, a década de 80 marcou o fim de uma forma de intervenção do Estado, que privilegiou uma política que afetou diretamente "como e de que forma produzir" na agricultura; através de um processo de "modernização compulsória" (Kageyama, Op.Cit.), onde a doação de dinheiro público tinha como contrapartida a adoção obrigatória de insumos industrializados por parte dos produtores. Em seu lugar foi colocada uma política que tinha, e ainda tem por objetivo intervir sobre "o que e quanto produzir, e a que preço", através da influência e indução da política de preços mínimos. O crédito rural continuaria a ter importância enquanto um crédito em geral para a agricultura, com taxas de juros reais menores do que a de mercado mas com a correção integral do seu valor corroído pela inflação. A segurança de retorno do capital investido passaria a ser dada pela correção dos preços mínimos, estipulados antes da plantação, de acordo com a inflação ocorrida até o momento da venda do produto.

Mais recentemente, no primeiro ano do governo Collor, assistiu-se à uma redução assustadora da produção de grãos, que caiu de 72 milhões de toneladas no último ano do Governo Sarney para 57 milhões de toneladas. O país passou a ser o terceiro maior importador de alimentos do mundo, depois apenas da ex-União Soviética e do Japão. Esse resultado foi fruto da política econômica exdrúxula, de natureza neo-liberal, que orientou a intervenção do novo governo na agricultura; na qual se confundiu doação de dinheiro público de forma irresponsável com uma política de apoio correta, que levasse em consideração as particularidades da atividade agrícola. Nesta última, o crédito rural na hora certa e em momentos precisos, com prazos e carências específicos, embora sem subsídios, é crucial. O mesmo valendo para a garantia de preços. Tudo isso em função do reconhecimento de que, na produção agrícola, a incerteza, que é intrínseca às economias capitalistas, é mais acentuada do

que em qualquer outro segmento das atividades produtivas e determinada, até hoje, pela impossibilidade do capital dominar completamente os fenômenos da natureza. A ausência dessa percepção ou, o que é mais provável, a decisão política consciente de poupar recursos levou à ausência de uma política agrícola ativa e, conseqüentemente, a obtenção do resultado negativo acima referido.

O recuo nessa política desastrosa, com relação a última safra, foi o suficiente para que a agricultura voltasse a responder de forma positiva, retornando à uma produção de, aproximadamente, 72 milhões de toneladas de grãos. Este recuo, como é de conhecimento geral, foi determinado pela constatação de que os preços agrícolas, no ano passado, cresceram acima do índice geral de preços. Portanto, apesar da política econômica ortodoxa em vigor, com a efetivação de um grande aperto fiscal e monetário, o governo se viu obrigado a adotar uma política agrícola ativa para que a agricultura não continuasse a se constituir em fator autônomo de pressão inflacionária. Para isso, liberou o crédito de custeio na hora certa e estipulou preços mínimos remuneradores e corrigidos pela TR. Resta saber se vai haver recursos suficientes para a compra dos produtos (AGFs), tendo em vista a grande pressão para que se cumpram as metas fiscais e monetárias acertadas com o FMI, bem como o fato dos preços de mercado dos mesmos estarem, em geral, abaixo dos preços mínimos estipulados.

Por último, no que se refere à questão agrária, todos os problemas já visíveis na década de 70 - conflitos fundiários, desemprego sazonal e migração - permaneceram e se aprofundaram nos anos 80; com o agravante de ter sido um período crítico, de estagnação da economia, com inflação crescente e queda da produção nos anos de 1981, 1983 e 1988. No início dos anos 90 o PIB voltou a cair em 4%, numa recessão só superada pelos -4,4% de crescimento de 1981; o PIB per capita caiu mais ainda (-5,9%) e, em termos absolutos, ficou abaixo do de 1981. Portanto, as oportunidades de emprego nos grandes centros urbanos caíram assustadoramente, mesmo para as populações já fixadas nos mesmos. Além disso, os recursos dos estados e municípios, destinados à construção de infra-estrutura e ao suprimento dos serviços básicos às populações, diminuíram dramaticamente. A "questão agrária" tornou-se, em boa medida, uma "questão urbana". A "modernização conservadora", caminho definido politicamente para o desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira e que implicou em concentração da terra, da riqueza e da renda, contribuiu decisivamente para o que se

convencionou chamar de dívida social do país: a favelização das cidades, o crescimento da prostituição e da criminalidade em geral, o aumento assustador do número de meninos-de-rua e da sua parcela dizimada através das mais variadas formas de violência; enfim, o aumento de desemprego estrutural da economia.

A retomada da luta pela reforma agrária, com o advento da "Nova República" e do início do processo de democratização política, foi a expressão do acúmulo e agravamento dos problemas agrários durante o período da ditadura. Contudo, conforme poderá ser visto na próxima seção, mais uma vez saíram vitoriosos os interesses do latifúndio, mantendo-se no campo a mesma lógica do desenvolvimento e os mesmos tipos de conflitos.

Atualmente, a política econômica neo-liberal, claramente posta em prática pelo Governo Collor, não acena nem de leve com a possibilidade de enfrentamento dessas questões sociais, de sobrevivência da maioria da população brasileira. O combate à inflação a qualquer custo já produziu, até esse momento, um (1) milhão e duzentos mil desempregados, só na Grande São Paulo. A dívida interna voltou a crescer com a política de juros altos e anulou completamente o resultado das privatizações realizadas no ano passado. Apesar disso, a inflação continua no impressionante patamar de 20% ao mês e o país, mais uma vez, não vai conseguir cumprir as metas acordadas com o FMI; condição imposta para poder candidatar-se a uma situação mais favorável nas negociações da dívida externa. Na política agrícola, por razões já referidas acima, o governo foi obrigado a recuar da posição de "laissez faire, laissez passe"; contudo, no que concerne à política agrária, a mesma é praticamente inexistente - mesmo em se tratando de ações pontuais e tradicionalmente implementadas por todos os governos pós-64, como é o caso de assentamentos solitários de algumas famílias. O argumento utilizado é sempre o mesmo: não há recursos.

Enfrentamento da crise

No Brasil, durante muito tempo, acreditou-se que uma reforma agrária seria uma exigência inevitável do desenvolvimento do capitalismo na agricultura. Isto pode ser constatado no debate sobre as características estruturais da agricultura brasileira e a sua inserção no desenvolvimento capitalista - que se travou nos fins dos anos 50 e por toda a década de 60, envolvendo diversas correntes do pensamento econômico, mais particularmente aquelas de origem marxista e as que se vinculavam à Cepal (Filgueiras, Op.Cit.).

No primeiro ano de governo Collor assistiu-se a uma redução assustadora na produção de grãos.

Sem ter-se o intuito de fazer uma longa retrospectiva e uma exaustiva análise desse debate, pois os problemas suscitados na época estão hoje completamente superados, pode-se resumir na seguinte questão, no que se refere especificamente à "questão agrária": qual o papel que a agricultura brasileira vinha até então desempenhando no processo de desenvolvimento econômico capitalista (Castro, 1975)?

A resposta a essa questão era dada através da discussão sobre as "funções" que a agricultura, em geral, deve desempenhar em qualquer desenvolvimento capitalista, quais sejam:

1. produzir um crescente excedente de alimentos e matérias-primas para o setor urbano-industrial;
2. liberar mão-de-obra;
3. constituir-se em mercado interno para os produtos industriais; e
4. transferir capitais.

Todas essas "funções" (ou "papéis") foram tratadas pelos autores clássicos já mencionados, quando de suas análises que, de um lado eram voltadas para formações econômico-sociais específicas, de outro vinculavam-se à questão maior do desenvolvimento do capitalismo no campo, isto é, à forma como o capital se apropria da agricultura nos diversos países, amoldando-a às suas necessidades, de acordo com as suas características particulares.

No caso brasileiro, no período já mencionado, predominava a tese ou proposição de que a agricultura não vinha desempenhando a contento as suas funções e portanto, não atendia e até mesmo entravava, dificultava, o processo de industrialização do país - ou seja, o desenvolvimento do capitalismo.

De acordo com esse pensamento, o problema maior residiria na existência de relações de produção "pré-capitalistas", "feudais" ou "semi-feudais" que predominariam no campo, acarretando uma baixa produtividade e um baixo nível de renda para a maioria da população rural. Essa situação impediria o fornecimento adequado de alimentos para as populações urbanas e de matérias-primas para as indústrias, bem como, a constituição de um mercado interno vigoroso para os produtos industriais. Assim, a única solução que poderia existir para o desenvolvimento capitalista no Brasil, para que desenvolvessem as forças produtivas no campo e a industrialização não estagnasse, seria a realização de uma ampla reforma agrária em todo o território nacional com a desapropriação de latifúndios improdutivos "feudais" e a distribuição das terras entre as diversas categorias de trabalhadores rurais. Além disso, propunha-se o apoio do Estado para

os novos proprietários, através da concessão de crédito, assistência técnica, etc.

É de amplo conhecimento que essa tese estava vinculada a uma teoria mais geral do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, englobando entre outros elementos, considerações a respeito do imperialismo e sua manifestação em nossa economia e a identificação de características diferenciadas de duas frações da burguesia brasileira. Contudo, para os objetivos do presente texto, o importante a reter é a concepção quase que determinista e apaixonada da necessidade de uma reforma agrária como único caminho para o desenvolvimento capitalista no Brasil, isto é, um caminho necessariamente democrático para o seu desenvolvimento na agricultura.

Em que pese a longa duração do debate, as transformações e os caminhos do capitalismo brasileiro no campo se efetivaram, principalmente após o Golpe de Estado de 1964, exatamente no sentido contrário ao do pensamento dominante no espectro político progressista; conforme já demonstrado no texto. Essas transformações começaram a ser apreendidas por teóricos, intelectuais e políticos a partir dos anos 70 e vieram ao conhecimento público mais amplo quando da publicação de inúmeros trabalhos (7), baseados em um maior volume de informações e com uma base teórica mais sólida.

Os fatos mostraram que a industrialização brasileira se fez a passos cada vez mais largos e o capitalismo se tornou o modo de produção hegemônico na formação econômico-social brasileira, redefinindo e subordinando as demais relações sociais de produção de acordo com a lógica da acumulação. Apesar disso, a reforma agrária não se efetivou e jogou-se por terra qualquer perspectiva de sua incorporação ao tipo de desenvolvimento que foi implementado, pelo menos no que concerne aos pontos de vista e interesses da burguesia e dos proprietários fundiários.

A vitória do projeto de "modernização conservadora", gestado desde o fim da Segunda Guerra Mundial e consolidado no pós-64, não foi consequência de nenhum determinismo histórico e econômico. A reforma agrária defendida pelas forças sociais e políticas progressistas, e que se constituía numa das principais reformas de base propostas para mudar o caráter do capitalismo brasileiro, foi derrotada politicamente. O equívoco essencial dos seus defensores, calcado numa caracterização da sociedade brasileira extremamente simplista e em modelos pré estabelecidos, foi tomar aquilo que era apenas uma possibilidade - que deveria ser viabilizada politicamente -, como algo inexorável e necessário ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Na contra-face política da reforma agrária, a "modernização conservadora" também não foi o caminho econômico inexorável do desenvolvimento capitalista na agricultura brasileira, conforme a crença difundida pelas classes dominantes do país. Na verdade, ela foi um projeto político, no âmbito de um pacto de poder mais amplo entre os grandes proprietários fundiários e a burguesia industrial e financeira, que foi construído ao longo do presente século e, principalmente, a partir dos anos 30.

Nos anos 70, dado o processo de modernização protagonizado pela política econômica dos governos militares e a ausência de um espaço político democrático, com o recuo dos movimentos sociais, a reforma agrária desapareceu dos debates políticos, perdendo completamente a evidência que tanto tivera nos anos 50 e 60. No campo progressista o máximo que se conseguiu explicitar foi a crítica ao crédito rural subsidiado, denunciando-se o seu caráter concentrador, em três aspectos: do ponto de vista regional, do tipo de produtor e do tipo de produto. A ênfase da crítica centrou-se na necessidade de redefinição do crédito rural, no sentido de vir a beneficiar os pequenos produtores familiares. Portanto, uma postura fundamentalmente defensiva, de resistência, mais do que algum projeto alternativo à modernização em curso.

O advento da "Nova República", com os novos ares da democratização do país e a instalação da Assembléia Constituinte, colocou de novo a reforma agrária na ordem do dia, tanto com relação aos debates entre as diversas facções políticas quanto no que se refere à movimentação dos trabalhadores rurais, particularmente os chamados "sem terra".

A grande heterogeneidade das forças políticas que deram sustentação à eleição indireta de Tancredo Neves e, posteriormente, à posse de Sarney, possibilitou ao projeto de reforma agrária se expressar enquanto política econômica no interior do governo, através da proposta do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da "Nova República". Formulado, corretamente, dando-se ênfase aos aspectos político e social da reforma agrária e não mais, como nos anos 60, ao aspecto econômico, pecou em dois pontos fundamentais que, em grande medida, expressaram uma grande dose de ingenuidade dos seus defensores.

Em primeiro lugar, a avaliação extremamente otimista da correlação das forças políticas e sociais que davam sustentação ao Governo Sarney; e, em segundo lugar, a identificação equivocada das forças sociais e econômicas que poderiam estar interessadas na reforma agrária, em particular aquelas situadas no campo das

classes dominantes. O transcorrer dos acontecimentos mostrou que a aventada divisão entre, de um lado, os grandes proprietários de terras improdutivas - tidos como conservadores e anti-reformistas - e, de outro, os grandes produtores rurais, tidos como progressistas e, até certo ponto, a favor da reforma agrária - desde que em terras improdutivas -, na prática não se concretizou.

As classes dominantes, sob hegemonia e direção política momentânea e conjuntural da UDR, fecharam questão e defenderam com "unhas e dentes", e de forma coesa, o "status quo" no campo, isto é, a grande propriedade fundiária como esteio do capitalismo brasileiro. Isto se expressou no interior da Assembléia Constituinte na derrota acachapante das forças políticas pró-reforma agrária e na vitória da figura política de Ronaldo Caiado. Mais uma vez, a avaliação da existência de uma divisão de interesses no interior das classes dominantes, no que se refere à terra, mostrou-se um sonho, ou melhor, um pesadelo. Não se conseguiu enxergar que o grande capital, nos últimos 20 anos de "modernização conservadora", "territorializou-se"; quer seja para produzir e acumular através de atividades agrícolas, quer seja simplesmente para especular, protegendo-se contra a inflação e transformando a terra em reserva de valor. Uma pesquisa entre as dez maiores empresas industriais e financeiras do país evidencia que quase todas são grandes proprietárias de terras (Kageyama, 1986). Por isso, a união do grande capital e dos grandes produtores com os latifundiários improdutivos e a UDR, na defesa da contra-reforma, foi uma consequência necessária dos interesses objetivos que estavam em questão, cuja síntese se concretizou na defesa da propriedade em geral.

A derrota na "Constituinte" se materializou na aprovação de um dispositivo que restringiu a realização da reforma agrária apenas em terras improdutivas; deixando a definição do que seria terra produtiva e terra improdutiva para posterior regulamentação (8). Além do fato de se adiar o início do processo, de forma indefinida, a conceituação do que seja terra produtiva é uma questão polêmica e controversa desde o "estatuto da terra" aprovado em 1964. Adicionalmente, a facilidade de se "maquiar" uma terra improdutiva para apresentá-la como produtiva, bem como a indefinição do instrumento das desapropriações - que só pode ser em títulos públicos e não em dinheiro, tendo em vista a magnitude da empreitada -, completaram a vitória, mais uma vez, do latifúndio no final dos anos 80.

Desde então, de lá para cá, a proposta da reforma agrária ibernou de novo, principalmente após a eleição do presente governo, que, se teve alguma competência política até o presente mo-

mento, foi exatamente a sua capacidade de desmobilizar, ou em alguns casos de arrefecer de intensidade, quase todos os movimentos sociais. Isto, contudo, não teria sido possível sem a difusão e hegemonia do pensamento neo-liberal no interior da sociedade brasileira, tal como ocorreu, paulatinamente, a partir do final das eleições presidenciais de 1989. A propagação de valores individualistas, com a taxação de corporativismo para todo e qualquer movimento econômico e político coletivo, bem como da lógica pura e simples das forças de mercado como base para organização da sociedade econômica, seduziu e atingiu em cheio até mesmo parcela significativa das forças políticas e sociais que até então estavam claramente comprometidas com as resoluções dos gritantes problemas que atingem a maior parte da população.

Contudo, neste início dos anos 90, apesar do avanço da política neo-liberal do Governo Collor - com o início das privatizações do patrimônio público tendo por contrapartida títulos "podres", a política econômica ortodoxa que vem provocando uma recessão brutal e outras iniciativas no âmbito da reforma do estado, como a tentativa de constituição de uma nova ordem fiscal regressiva socialmente e o descompromisso com o ensino público através de um projeto de "autonomia" para as universidades -, acredita-se que ainda é possível a construção de um projeto político alternativo para a saída da crise. No interior do mesmo, a proposta da reforma agrária poderá vir a se constituir num dos seus elementos cruciais, articulando interesses dos trabalhadores rurais, assalariados em geral e das classes médias urbanas, proprietárias ou não.

Não cabe aqui desenhar esse projeto (9), mas apenas situar qual a importância e o papel que uma reforma agrária pode assumir, quase no final do século XX, num país em que o capitalismo já definiu a solução para os problemas agrícolas de sua economia.

Antes de mais nada, entretanto, é fundamental afirmar que não se acredita na existência de apenas uma saída possível para a crise, definida antecipadamente do ponto de vista técnico e econômico. Isto significa dizer que o projeto neo-liberal é tão factível quanto outros que compreendem como sendo importante, em graus variados, o papel do estado na economia, mesmo que esta seja de cunho capitalista. Assim, a saída da crise pode ser tanto conservadora quanto progressista do ponto de vista político e social. Achar que a política de estabilização ortodoxa, se apoiada por reformas importantes no aparelho do estado - privatização generalizada das empresas e serviços públicos, demissão em massa da funcionários com fim da estabilidade, redefinição da atual

estrutura fiscal tornando mais regressiva, etc -, não tem capacidade de fazer recuar a inflação e de redefinir um novo padrão de financiamento para a economia brasileira, é tão equivocado quanto achar que é o único caminho possível. Definitivamente, a determinação do rumo a ser seguido concretamente é extremamente complexa, com idas e vindas, e será estabelecida essencialmente no campo da luta política.

Nessa perspectiva é que a reforma agrária ainda continua possível de ser implementada, tanto quanto o era nos anos 60, apesar do capitalismo brasileiro, desde então, já ter resolvido os problemas relativos à questão agrícola. No entanto, essa nova realidade exige, ao contrário dos anos 60 e da mesma forma que na proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985, que a mesma seja colocada como uma resposta a problemas essencialmente sociais e não de funcionalidade econômica do conjunto do sistema, como aumentar a produção agrícola, o consumo de produtos industriais por parte da agricultura, elevar as exportações, combater a inflação, etc. Isto porque, mesmo em se reconhecendo que a reforma agrária possa, em algum grau, impactar positivamente essas questões, é fato indubitável de que a estrutura de produção da agricultura brasileira, montada pela "modernização conservadora" nos últimos 25 anos, pode responder a essas necessidades. Para isto, basta que o estado pratique uma política agrícola adequada, que leve em consideração as particularidades das atividades agrícolas; e que intervenha corretamente e na hora certa no processo de comercialização.

Como já foi visto anteriormente, a contraparte da solução dos problemas agrícolas foi o acirramento dos problemas agrários e o surgimento e agravamento da "questão urbana". É aqui que a reforma agrária, nos anos 90, pode ter um papel crucial no âmbito de um projeto alternativo ao neo-liberal, mormente em se considerando que um dos elementos fundamentais da nova realidade mundial que deve ser enfrentado, no processo de saída da crise e retomada do crescimento, é a questão das novas tecnologias - as quais constituem a base da terceira revolução industrial que, desde o início da década de 80, vem ocorrendo nos países desenvolvidos. A necessidade da adoção dos novos paradigmas tecnológicos é incontornável e, com certeza, a questão do emprego e ela ficará subordinada, mesmo que a lógica do mercado não seja a predominante.

Desse modo, se associarmos a esse problema a miséria e as péssimas condições de vida e trabalho - este último quando existente -, de populações semi-urbanizadas que vegetam nas

grandes cidades; a permanência dos conflitos fundiários e a persistência do processo migratório campo-cidade, pode-se avaliar o importante papel social que a efetivação da reforma agrária pode cumprir, mesmo que não venha a ter grandes impactos sobre a produção agrícola de natureza comercial.

Por último, é preciso que se diga que uma reforma agrária com essa natureza não implicará, de forma alguma, na desestruturação da produção existente atualmente e que está concentrada, principalmente, em grandes estabelecimentos e numa meia dúzia de estados do Centro-Sul do país. No entanto, a sua realização não pode depender de um conceito fluido e manipulável como o de "terra improdutivo", cabendo portanto a derrubada desse impecilho do texto da Constituição, bem como uma definição clara do instrumento a ser utilizado para desapropriação para fins sociais - que deve ter por base títulos públicos resgatáveis a longo prazo. Conforme já foi chamado atenção anteriormente, a luta por essa reforma agrária tem que se apoiar em todos os trabalhadores da cidade e do campo, além de buscar o apoio crucial e ativo das classes médias urbanas, também em franco processo de empobrecimento e insegurança mas, em boa medida, ainda presa por preconceitos e pela ideologia conservadora - tanto no que se refere à reforma agrária como "coisa de comunista", quanto no que concerne à forma de resolução dos problemas associados a marginalidade social.

Em suma, pela experiência em muito conhecida e pela história da luta pela reforma agrária no Brasil, não se pode esperar o apoio ativo de nenhuma fração significativa das suas classes dominantes. O apego das mesmas ao "status quo" é fantástico e o medo da perda de privilégios estabelecidos secularmente é incomensurável. Portanto, a reforma agrária é uma, entre muitas outras conquistas democráticas e sociais, que têm que ser impostas politicamente pelo movimento social dos trabalhadores às classes dominantes deste país.

Notas

1. A concepção aqui exposta, acerca do desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira, fundamentam a análise que o autor realiza, na sua tese de doutoramento em fase de conclusão, sobre as propostas de política econômica para a agricultura nos últimos trinta anos.
2. Os respectivos significados destes três conceitos estão explicitados na sequência desta introdução.
3. Países da Europa Ocidental e EUA.
4. No limite, no que se refere à acumulação de capital, a culminância do processo de "industrialização da agricultura" - com o desenvolvimento cada vez maior da biotecnologia e a subordinação real e completa do trabalho e da natureza ao capital -, deverá implicar no próprio

desaparecimento da agricultura enquanto um ramo de produção específico e distinto de outros setores produtivos.

5. O conceito de "complexo agro-industrial" é aqui utilizado, ao contrário de Geraldo Muller (1982), no plural. Desse modo, reconhece-se a existência de diversos "complexos", com dinâmicas até certo ponto próprias e independentes entre si. A tentativa de homogeneização do fenômeno, a partir de uma entidade geral e abstrata conceituada como "complexo agroindustrial brasileiro" e definida em termos agregados, inviabiliza o potencial operacional da noção de "complexo" e deixa escapar as especificidades dos diversos segmentos que compõem as atividades agro-industriais.
6. Nas décadas de 60 e 80 os Estados que mais receberam incentivos fiscais da SUDAM e da SUDENE para suas agriculturas foram, por ordem, Pará, Maranhão e Bahia. Não foi coincidência o fato desses estados serem também aqueles que mais expandiram suas respectivas fronteiras agrícolas e os que mais conflitos fundiários registraram; sempre na mesma ordem: Pará, Maranhão e Bahia.
7. A produção de grãos saltou, no início da década de 80, de 50 milhões de toneladas, aproximadamente, para 72 milhões em 1989. Conforme Homem de Melo, a produção e a produtividade de quase todas as culturas mais significativas cresceram, com destaque para os produtos exportáveis e a cana-de-açúcar.
7. CASTRO, Op. Cit; SILVA, 1979; LOPES, 1981; entre muitos outros trabalhos e autores.
8. Nesse momento, junho de 1992, a UDR tenta se articular novamente, após a desastrosa candidatura de Caiado à Presidência da República. O instrumento de reorganização e a promoção de leilões de gados nas cidades do interior do país, tendo em vista, de acordo com seu atual presidente, três riscos eminentes, quais sejam:
 1. A votação das leis complementares que vão definir o que é terra produtiva e improdutivo. A previsão é de que essa questão entre na pauta do Congresso no próximo semestre.
 2. A possibilidade de uma lei complementar vir a alterar o Imposto Territorial Rural. Sobre o mesmo, a UDR reconhece que é "o mais baixo do mundo", mas argumenta que produção agrícola já é tributada demais.
 3. A revisão constitucional agendada para o próximo ano, onde se vai querer mexer em tudo (Folha de São Paulo, 15/01/92).
9. Uma proposta dos elementos básicos que devem constituir um projeto alternativo de saída da crise, encontra-se explicitado no texto nº 5 da NEC/UFBA, intitulado, "A Reforma do Estado e o Salário do Funcionalismo Público", particularmente no que se refere às mudanças que o Estado deve passar dentro de uma perspectiva contrária ao neo-liberalismo.

Bibliografia

1. CASTRO, A.B.. "Agricultura e Desenvolvimento no Brasil", in: 7 Ensaios sobre a Economia Brasileira, 81-146, 1969. Ed. Forense (2a. Edição - 1972) - RJ
2. ENGELS, F. "O Problema Camponês na França e na Alemanha", 1984, in Textos 1. Karl Marx e Friedrich Engels - SP, Edições Sociais - 1977.

3. FILGUEIRAS, Luiz. A.M. "Capitalismo e Agricultura: A Transformação do Espaço Agrário no Estado da Bahia", 1984. Salvador, mimeo.
4. GRAZIANO DA SILVA, J.F. "A Gestão das Políticas na Agricultura Brasileira Moderna", in: Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, 27(3): 309-325, jul-ago-set/1989.
5. HOMEM DE MELLO, F. "O Crescimento Agrícola Brasileiro dos Anos 80 e as Perspectivas para os anos 90"; in: Revista de Economia Política nº. 39: 22-30, jul-set/1990.
6. KAGEYAMA, A. "Os Maiores Proprietários de Terra no Brasil", in: Reforma Agrária, abri-jul/1986: 63-66. ABRA.
7. KAGEYAMA, A, et.al. "O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agro-Industriais" Campinas, IPEA-IPLAN-FE-CAM, 1987. mimeo.
8. KAUTSKY, K. "A Questão Agrária", 1898. trad. de C. Iperog. RJ, graf. Ed. Laemmert, 1968.
9. LENIN, V.S. "O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia", 1898. Coleção os Economistas, 1982. Ed. Abril Cultural, SP.
10. LENIN, V.S. "Capitalismo e Agricultura nos Estados Unidos da América", 1915. Ed. Brasil Debates, 1980, SP.
11. MARX, K. "O Capital: Crítica da Economia Política", 1884. Ed. Civilização Brasileira, 1970. Livro III, vol. 6
12. MULLER, G. "Agricultura e Industrialização do Campo", in: Revista de Economia Política, no. 6: 47-78. abr-jun/1982.
13. RANGEL, I "A Questão Agrária Brasileira", 1962. Recife - Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.
14. SILVA, S. "Expansão Cafeeira e Origens da Indústria do Brasil", 1976. Ed. Alfa Omega, SP.

Luiz A. M. Filgueiras é professor adjunto do Departamento de Economia Aplicada e membro do Núcleo de Estudos Conjunturais da UFBA.